

1. ORGANIZACIONES Y TRANSPARENCIA. p. 13

1.1 ¿Qué son las organizaciones?

1.2 La organización pública

1.3 ¿Qué significa transparencia en un contexto organizacional?

1.3.1 ¿Cómo funciona la transparencia?

1.3.2 ¿Ayuda la transparencia al desempeño de las organizaciones públicas?

1.3.3 ¿Cómo fomentar la transparencia en una organización?

ORGANIZACIONES Y TRANSPARENCIA

1.1 ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES?

LA VIDA MODERNA TRASCURRE DENTRO DE ORGANIZACIONES.

No trabajamos ni nos divertimos solos, aislados de los demás, sino que lo hacemos como miembros de una organización: la empresa donde laboramos es una organización, las escuelas a las que asistimos son organizaciones, también lo son los clubes deportivos, los equipos profesionales de fútbol y las diferentes iglesias que existen en nuestra sociedad. De la misma manera, el Gobierno Federal es una organización o, más bien dicho, un conjunto de organizaciones que trabajan para atender los problemas públicos del país. Lo mismo puede decirse de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos estatales y municipales: todos funcionan con base en organizaciones que atienden tareas bien definidas.

De una manera general podemos definir como organización a un conjunto de seres humanos, hombres y mujeres, que trabajan de

manera coordinada para obtener algunos objetivos o metas conocidos y compartidos por todos. Las organizaciones dominan el mundo moderno porque son capaces de producir resultados de manera más eficiente de lo que lo harían los individuos aislados. El éxito de las organizaciones radica en el hecho de que facilitan la división del trabajo. La división del trabajo entre varios individuos permite que cada uno de ellos se especialice en realizar ciertas actividades que al coordinarse con otras actividades igualmente especializadas, dan como resultado un producto o servicio más barato. La especialización tiene varias ventajas, por una parte facilita el aprendizaje: es más sencillo adiestrar a una persona en el manejo de sólo cierta cantidad de conocimientos y destrezas necesarios para obtener el resultado o producto deseado, que en todos los conocimientos y destrezas imprescindibles para alcanzar dicho resultado. Por otra parte, permite profundizar en la naturaleza del trabajo a reali-

zar, lo que eventualmente aumenta la eficacia y eficiencia con que se ejecuta, ya sea mediante el rediseño del proceso o el incremento de la habilidad y destreza con que se lleva a cabo.

La historia de las organizaciones modernas nos muestra que en sus orígenes, los diseñadores de organizaciones explotaron los beneficios de la división del trabajo sobre cualquier otra característica organizacional (Perrow 1995). La administración científica propuesta por Taylor y la cadena de montaje diseñada por Henry Ford son buenos ejemplos de diseños organizacionales dedicados a explotar la división del trabajo y la especialización. El método taylorista o taylorismo es una metodología de diseño organizacional que prescribe que el proceso de trabajo tradicional sea observado y analizado por un gerente o ingeniero experto, una vez que este experto haya identificado los componentes esenciales del proceso estudiado, los divide en sus componentes más pequeños posibles y

diseña un puesto de trabajo para ejecutar estos componentes. Eventualmente, el diseño termina con una serie de puestos de trabajo cuyas actividades son muy sencillas pero encadenadas unas con otras, hasta que al final del proceso se obtiene el producto deseado, por ejemplo un automóvil o una varilla de acero. Aunque lo anterior puede ser complicado cuando se aplica a un proceso de trabajo complejo, el concepto básico es muy sencillo.

Permítanme ilustrarlo con un ejemplo: imaginemos que un grupo de amigos van de viaje en un coche y sufren la ponchadura de una llanta. Se paran, bajan del auto, abren la cajuela, sacan la llanta de refacción, las herramientas, el gato, etc. Aflojan las tuercas, levantan el coche, cambian la llanta, bajan el coche, aprietan las tuercas, finalmente, guardan la llanta ponchada y demás utensilios en la cajuela. ¿Cómo se organizaron para hacer el trabajo? Lo más probable es que todos hayan hecho un poco de todo, posiblemente hasta estorbándose

unos a otros. O tal vez, poco a poco, surgió de manera espontánea una incipiente división del trabajo: unos sacaban la llanta mientras otros leían el manual para ver dónde se tenía que colocar el gato, unos detenían la llanta mientras otros le colocaban los birlos, etc. Si el ejercicio se repitiera varias veces, si en lugar de cambiar sólo una llanta tuvieran que cambiar diez, esta incipiente división del trabajo se consolidaría y se mejoraría la coordinación entre los participantes. En un caso extremo podríamos comparar a nuestro grupo de amigos con el equipo de pits de un auto de Formula Uno: los 5 ó 6 hombres que se inclinan sobre el auto tienen una detallada tarea asignada de antemano que debe coordinarse y complementarse con las de los demás, no hay lugar para la improvisación ya que el auto debe estar de nuevo en la carrera en cuestión de segundos.

Las primeras organizaciones modernas se preocuparon fundamentalmente en diseñar y poner en práctica una división del trabajo

que fuera lo más especializada y lo más detallada posible. La gran industria, uno de los ejemplos más importantes de organizaciones modernas, mostró desde principios del siglo XX que era capaz de producir mercancías mejores y más baratas que los viejos artesanos que trabajaban aislados o en grupos pequeños. Con el tiempo estas organizaciones crecieron, sus productos se sofisticaron y debido al incremento

LAS PRIMERAS ORGANIZACIONES MODERNAS SE PREOCUPARON FUNDAMENTALMENTE EN DISEÑAR Y PONER EN PRÁCTICA UNA DIVISIÓN DEL TRABAJO QUE FUERA LO MÁS ESPECIALIZADA Y LO MÁS DETALLADA POSIBLE.

en la complejidad de los procesos a realizar, pronto quedó claro que una adecuada división del trabajo y la especialización no son los únicos factores importantes del diseño organizacional. En las décadas subsiguientes los gerentes y directivos de estas empresas encontraron que había otros factores a considerar cuando se diseñan o dirigen organizaciones, por ejemplo: el liderazgo, los mecanismos para tomar decisiones, la cultura y las creencias de los seres humanos que trabajan en ella y, finalmente, las características del contexto dentro del cual opera y existe la organización (Perrow 1995). Cada uno de estos elementos dio origen a distintas tradiciones gerenciales y académicas en el estudio de las organizaciones. No tenemos espacio aquí para describir cada una de estas tradiciones ni tampoco es necesario hacerlo para entender el papel de la transparencia dentro de las organizaciones, por ahora es suficiente con mostrar al lector que la división del trabajo y la especialización obligan a toda organización

a enfrentar tareas de coordinación y control: como todos realizan tareas distintas, es necesario que la organización tenga una instancia directiva que coordine y supervise que estas tareas sean llevadas a cabo de manera eficiente y con el nivel de calidad requerido.

1.2 LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

Las organizaciones públicas son, al mismo tiempo, muy parecidas y muy diferentes a las privadas. Son parecidas ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división del trabajo y la especialización de sus empleados. Sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es uno de sus objetivos, ni tampoco es su principal criterio de evaluación del desempeño. Su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

La creciente complejidad que el Estado-nación adquirió a lo largo

del siglo XIX, exigió para su administración la aparición de un tipo particular de organización: la burocracia. A diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas. Mientras que el gerente privado está preocupado sólo por

**LA BUROCRACIA SE
GUÍA POR LA OBE-
DIENCIA A UN CON-
JUNTO ESPECÍFICO DE
REGLAS QUE DETERMI-
NAN LAS DECISIONES
Y GARANTIZAN UN
USO ADECUADO DE
LOS RECURSOS Y LA
RENDICIÓN DE CUEN-
TAS.**

obtener beneficios para los inversionistas y otros dueños de la organización, el funcionario público debe garantizar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.

La organización burocrática fue descrita y analizada por primera vez por Max Weber hacia fines del siglo XIX. Weber propuso un conjunto de principios o características que son comunes a toda organización burocrática y que, en lo general, siguen siendo vigentes a la fecha. A continuación enumeramos los principales (Weber, 1984):

- La división y especialización del trabajo.
- La selección de los funcionarios de acuerdo a sus capacidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto.
- La entrada y promoción en la carrera burocrática se decide por las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios.

- La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía.
- El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidas por todos.
- Debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar responsabilidades.
- El funcionario no debe usar su encargo público para incrementar su patrimonio personal. El funcionario, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional para toda la vida.

Podemos resumirlos en los siguientes principios generales: la burocracia es una carrera profesional que se construye a partir del conocimiento técnico y el mérito. El burócrata no toma decisiones políticas, se limita a poner en práctica, administrar y ejecutar las decisiones tomadas por los políticos. La

separación entre políticos y burócratas es tajante y su lógica de comportamiento diferente: mientras que los políticos hacen su carrera a través de los partidos y prosperan en la medida en que los ciudadanos votan sus propuestas, los burócratas hacen su carrera dentro del aparato administrativo, no tienen filiación partidista, y prosperan de acuerdo a su conocimiento técnico y su desempeño en el trabajo.

EL FUNCIONARIO PÚBLICO DEBE GARANTIZAR UN USO EFICIENTE Y EFICAZ DE LOS RECURSOS Y ADEMÁS SER CAPAZ DE MOSTRAR QUE SU COMPORTAMIENTO SIGUIÓ EN TODO MOMENTO LAS REGLAS ESTABLECIDAS.

Aunque en México esta distinción entre políticos y burócratas no ha existido en el pasado –salvo pequeñas excepciones como en el cuerpo diplomático y en áreas que exigen alta especialización técnica como el Banco de México, el IFE, el INEGI, y algunas otras– con la aprobación de la Ley del Servicio Público pronto tendremos más burócratas de carrera que no ocupan su puesto debido a la designación de un político, sino debido a sus conocimientos y méritos en el trabajo.

Como ya podemos apreciar, el funcionamiento de toda organización pública es muy complejo. Debe poner de acuerdo, coordinar y controlar las acciones de cientos y hasta miles de individuos para que entre todos produzcan resultados que satisfagan las necesidades de la población con calidad. En la dirección de una organización pública normalmente encontraremos políticos preocupados en diseñar programas y acciones que conviertan en realidad las promesas de campaña,

en la operación tenemos a burócratas preocupados por ejecutar los planes de los políticos con procedimientos y rutinas organizacionales que respeten la normatividad vigente. En cierto sentido, el funcionamiento de una organización pública es mucho más complejo que el de la privada: no solamente debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia sino que, además, debe operar bajo un conjunto de normas y reglas que el Estado le impone. Reglas que no debe únicamente cumplir sino, además, convencer a la sociedad de que lo ha hecho adecuadamente (Rainey, 1991).

Es en este contexto en el que vamos a explorar la gestión de la transparencia, ¿qué es la transparencia?, ¿para qué sirve en una organización?, ¿por qué y cómo funciona?, ¿qué efectos ocurren cuando una organización pública asume el compromiso de ser transparente?, ¿por qué son deseables estas consecuencias?

1.3 ¿QUÉ SIGNIFICA TRANSPARENCIA EN UN CONTEXTO ORGANIZACIONAL?

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial. En las siguientes páginas vamos a analizar por qué las políticas de transparencia ayudan a mejorar el desempeño organizacional, cómo lo hacen y por qué razones esto representa un beneficio para la sociedad.

1.3.1 ¿Cómo funciona la transparencia?

Como ya hemos mostrado, las organizaciones complejas como la burocracia son conjuntos de recursos humanos y materiales con objetivos más o menos compartidos por todos sus miembros. Al interior de ellas existe un alto nivel de división del trabajo y una elevada especialización del conocimiento requerido para desempeñarse adecuadamente. En consecuencia, la información está distribuida de manera desigual dentro de la organización, unos tienen información que otros ignoran y viceversa. A esta situación se le llama técnicamente una asimetría de información. Los estudios en la teoría de las organizaciones señalan que uno de los principales factores en el desempeño de una organización radica en un adecuado flujo de la información entre los miembros. La información es necesaria para tomar decisiones adecuadas y pertinentes a las circunstancias (Simon, 1976). Las decisiones equivocadas por falta de información pueden ser

resultado de un mal diseño organizacional, en particular de las rutinas y procesos diseñados para llevar información de un lugar a otro dentro de la organización; pero también pueden ser resultado del comportamiento egoísta de alguno de sus funcionarios o empleados.

Permítanme explicar este punto: si asumimos que los individuos que trabajan en una organización responden a la descripción que propone la economía, entonces tenemos actores organizacionales que tienen intereses propios y que buscan satisfacerlos aun a costa de los intereses y objetivos colectivos que persigue la organización. La discusión de cómo los individuos dividen sus lealtades entre la organización y sus intereses personales es tan vieja como la historia del pensamiento administrativo y la práctica profesional de la gerencia, y representa un dilema tanto en organizaciones privadas como en las públicas. Aceptar que los empleados y funcionarios de una organización tienen agendas de intereses privados

que pueden apartar su comportamiento del que debería ser, es un acto de realismo que fue propuesto por Barnard desde los años 20 del siglo XX en un libro que dio origen a la literatura gerencial. En “Las funciones del Ejecutivo” Barnard reconocía en los empleados dos motivaciones: la personal y la colectiva o de comunidad. Y resolvía el dilema, al menos parcialmente, recurriendo a la capacidad del liderazgo del ejecutivo: en una empresa es responsabilidad de la alta dirección convencer al personal de que los objetivos de la empresa son legítimos, socialmente deseables y que deben ser

UNO DE LOS PRINCIPALES FACTORES EN EL DESEMPEÑO DE UNA ORGANIZACIÓN RADICA EN UN ADECUADO FLUJO DE LA INFORMACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS.

compartidos por todos los miembros de la organización.

La literatura organizacional moderna ha prestado mucha atención a un dilema parecido. Este fenómeno es conocido como el modelo del patrón y su agente (principal-agent model). El problema del patrón y su agente se plantea de la siguiente manera: existe una relación contractual entre dos personas por medio de la cual una (agente) se compromete a trabajar para la otra (patrón) a cambio de una paga o sueldo determinado. Dado que ambos actores son racionales y buscan obtener el máximo posible de beneficios, ¿cómo puede el patrón estar seguro de que su subordinado o agente se comporta de acuerdo a las necesidades e intereses del patrón y no de acuerdo a los suyos propios? La única forma de hacerlo sería vigilándolo todo el tiempo, pero esta vigilancia implica un costo y normalmente es muy difícil de operar. El problema se complica para el patrón si además recordamos que dentro de la orga-

nización existen asimetrías de información, y bien puede suceder que esta asimetría de información beneficie al agente en contra del patrón (Moe 1984). Veamos a continuación algunos ejemplos.

Primero estudiemos un ejemplo fuera de la realidad organizacional. Imaginemos que nos sentimos enfermos y vamos a consulta con el médico. Nosotros le vamos a pagar cierta cantidad para que por un tiempo dedique sus conocimientos a resolver nuestro problema. Supongamos que el médico diagnóstica nuestra enfermedad con facilidad y podría estar en condición de proporcionar un remedio, sin embargo, está en su interés no darnos el remedio inmediatamente, así que en lugar de recetarnos nos manda hacer algunos análisis y nos cita para una próxima consulta. Así, el médico finalmente nos da la medicina adecuada después de al menos dos o tres consultas, cuando pudo haberlo hecho desde la primera. Como existe una fuerte asimetría de información a su favor –él

tiene conocimientos de lo que nosotros carecemos– nosotros, el patrón o principal, terminamos siendo manipulados por el agente. Podemos, por supuesto, buscar una segunda opinión médica que reduzca esta asimetría, pero esta segunda opinión cuesta y esto representa el costo de vigilar al agente o costo de monitoreo. En algunos casos vale la pena asumirlo –por ejemplo, si nos sugieren una operación riesgosa buscamos una segunda opinión– y en otros no.

¿CÓMO PUEDE EL PATRÓN ESTAR SEGURO DE QUE SU SUBORDINADO O AGENTE SE COMPORTA DE ACUERDO A LAS NECESIDADES E INTERESES DEL PATRÓN Y NO DE ACUERDO A LOS SUYOS PROPIOS?

Veamos ahora un ejemplo dentro de un contexto organizacional. Pensemos en una universidad, ¿cómo pueden estar seguros los directivos de la institución que los profesores están enseñando los contenidos actualizados de cada curso y no simplemente repitiendo un programa que vienen enseñando desde hace años? Actualizar los contenidos de un curso implica un trabajo extraordinario para un profesor, mientras que no hacerlo y seguir enseñando los mismos contenidos de siempre le significa un esfuerzo sensiblemente menor. Sin embargo, para la organización es muy importante que la actualización de contenidos se lleve a cabo ya que el resultado del curso, los conocimientos adquiridos por los estudiantes, será muy diferente dependiendo si se hace o no. En este caso, la universidad tendrá que poner en práctica algún mecanismo de control sobre los contenidos de los cursos aunque esto le implique costos extraordinarios.

Otro ejemplo organizacional pueden ser los fenómenos de corrupción que tienen lugar a nivel de ventanilla en algunas dependencias públicas. Supongamos una dependencia donde los altos directivos son honestos y están comprometidos en un programa de lucha contra la corrupción, sin embargo, los empleados de ventanilla están acostumbrados a recibir “mordidas” para agilizar los trámites, modificar expedientes, brincarse las colas, etc. Es sumamente difícil para el alto funcionario responsable (el patrón) enterarse de cómo se comportan sus empleados (agentes o subordinados) en el nivel de atención al público. Para los empleados de nivel medio y de ventanilla es muy fácil cubrirse las espaldas manipulando las encuestas de satisfacción de los usuarios, falseando los reportes que mandan a sus superiores y diluyendo responsabilidades entre sus compañeros. Si los altos funcionarios están realmente interesados en terminar con las “mordidas” en las

ventanillas, tendrán que echar a andar algún mecanismo de monitoreo que les haga llegar información fidedigna de lo que realmente sucede en el nivel de atención al público.

Tal vez el ejemplo más importante, al menos el que más nos interesa a los estudiosos de la burocracia, es la relación entre funcionarios de alto nivel. ¿Cómo puede estar seguro un Secretario de Estado de que sus Subsecretarios trabajan por los objetivos y las políticas de su jefe y no de acuerdo a una agenda pro-

**EXISTEN FUERTES
RAZONES
—INCENTIVOS— PARA
QUE LOS SUBORDINA-
DOS “TRAICIONEN” A
SU JEFE Y ACTÚEN DE
ACUERDO CON SUS
CONVENIENCIAS PER-
SONALES.**

Otra estrategia busca igualar, o al menos acercar, los intereses de patrones y subordinados. Si el origen del problema es la diferencia entre los intereses del patrón y agente, entonces el problema desaparece si ambos tienen los mismos intereses y persiguen los mismos objetivos. Dicho técnicamente, si ambos actores tuvieran la misma función de utilidad, el comportamiento del subordinado se ajustaría a los términos del contrato establecido por el patrón. La práctica de esta estrategia domina la literatura gerencial y se materializa con la creación de instrumentos administrativos que tratan de acercar los intereses de ambos actores, uno de ellos, por ejemplo, es la paga asociada al desempeño y resultados en lugar de un salario fijo.

Finalmente, una tercera estrategia intenta desaparecer, o al menos reducir, la asimetría de información que existe a favor del subordinado. La posición del subordinado o agente es fuerte porque tiene información que el superior no conoce,

entonces las posiciones se equilibran en la medida en que la información sea compartida por ambas partes. Con esta estrategia el problema no desaparece totalmente, pero sus consecuencias se reducen al limitarse las ocasiones en las que el subordinado puede utilizar las asimetrías de información en su favor. Volvamos a nuestro ejemplo anterior, el médico tendrá menos oportunidad de obtener beneficios indebidos de sus clientes en la medida en que estos tengan conocimientos de medicina. El personal de ventanilla pierde ventajas y privilegios cuando, por ejemplo, sus superiores tienen acceso a cifras confiables de satisfacción de clientes. Un miembro del poder Legislativo que en el pasado haya sido directivo de una dependencia pública, podrá discutir y argumentar sobre el presupuesto de la susodicha dependencia mucho mejor que un diputado que no tenga experiencia en esa área. En todos estos casos, la cantidad de información que el subordinado conoce y el patrón no, disminuyó

sensiblemente, ocasionando una reducción en la tensión entre patrón y subordinado: el subordinado se ajusta más a los términos del contrato porque ahora el monitoreo es más sencillo y la posibilidad de ser descubierto y sancionado es más alta.

1.3.2 ¿Ayuda la transparencia al desempeño de las organizaciones públicas?

La anterior es una pregunta delicada que puede tener diversas respuestas dependiendo del tipo de organización y su materia de trabajo. Hablando en términos generales la transparencia sí ayuda a mejorar el desempeño de una organización, pero debemos entender que algunas de ellas necesitan de mucha discreción para poder funcionar correctamente. Pensemos, por ejemplo, en los cuerpos de seguridad del Estado encargados de tareas sumamente delicadas como el combate al crimen organizado y la defensa del país. Para ellas la transparencia puede volverse un obstáculo para su

eficacia, por lo que es necesario encontrar un punto de equilibrio. Sin embargo, la transparencia es muy importante para otro tipo de organizaciones, como las dependencias encargadas del desarrollo social y de la organización de las elecciones. Transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y a controlar potenciales funcionarios corruptos que podrían manipularlos para beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia terceros. La transparencia en los padrones de electores ayuda a mostrar y convencer a la sociedad de la capacidad técnica y la imparcialidad política de la institución que organiza la elección, lo que le permite mejorar su credibilidad pública y legitimidad. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los de individuos o camarillas burocráticas.

Por otra parte, también es posible argumentar que la transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Crear y mantener en funcionamiento los procedimientos por medio de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las organizaciones públicas representa, por supuesto, un costo en recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la dependencia. También la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios preocupados por problemas apremiantes. Sin embargo, a la larga la transparencia ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan.

Un buen ejemplo de esta situación es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) puesto en marcha en la administración de

Carlos Salinas. Esta organización fue reconocida por su velocidad de respuesta ante problemas sociales y su gran agilidad en la toma de decisiones y distribución de recursos. A ello se debió en gran parte su éxito y popularidad en el momento. Sin embargo, el reverso era la opacidad en la toma de decisiones y manejo de recursos: no existían criterios claros de distribución de recursos,

A LA LARGA LA TRANSPARENCIA AYUDA A QUE LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO NO SEAN DESVIADAS DE SUS OBJETIVOS PÚBLICOS PARA SERVIR A INTERESES PRIVADOS, POR EJEMPLO, LOS INTERESES DE LOS FUNCIONARIOS QUE LAS CONTROLAN.

ni de inversión de los mismos, estas decisiones eran dejadas a la discreción de promotores y funcionarios. Aún asumiendo que la mayoría de ellos actuaron de buena fe, no es ocioso preguntar cuántos de estos recursos habrán terminado en las manos de clientelas políticas locales, o cuántos simplemente habrán sido gastados en actividades que no contribuían a combatir con eficacia la pobreza extrema. Posteriores programas contra la pobreza tuvieron cuidado de generar criterios más objetivos de acceso y de uso de los recursos, asumiendo los consiguientes costos administrativos como la elaboración de padrones de beneficiarios (Vergara, 2003).

En conclusión, aun cuando la transparencia y la rendición de cuentas representan costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsa-

bilidad y que son de beneficio público. En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.

1.3.3 ¿Cómo fomentar la transparencia en una organización?

Desde la perspectiva organizacional la transparencia es positiva para el desempeño de las organizaciones, sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Existen multitud de variables que intervienen en el proceso de cambio en una organización compleja: los símbolos y “formas aceptadas de hacer las cosas” (Powell y DiMaggio, 1991) en esa organización, sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles. Todos estos elementos interactúan para producir un resultado: un estado del mundo diferente. La complejidad del proceso hace que sea impo-

sible apresurarlo y controlarlo en detalle. Los cambios organizacionales son encauzados u orientados, pero no controlados en sentido estricto:

El cambio organizacional presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. La primera, que podemos llamar racional o técnica, se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación. En

DESDE LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL LA TRANSPARENCIA ES POSITIVA PARA EL DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES, SIN EMBARGO, SU PUESTA EN PRÁCTICA NO ES SENCILLA E IMPLICA COSTOS.

esta dimensión, como en toda experiencia de diseño organizacional, los costos estarán asociados con la calidad técnica de la intervención. Una modificación adecuada de normas y procedimientos puede ser puesta en práctica con relativa facilidad y bajos costos, mientras que una modificación confusa, barroca o muy complicada puede convertirse en una verdadera pesadilla durante su implementación. En términos generales, el nuevo diseño organizacional será más sencillo de llevar a la práctica en la medida que los cambios propuestos sean claros, simples y pertinentes a los objetivos. Modificaciones innecesarias o demasiado complejas pueden ser el origen de muchos problemas posteriores. Todo cambio en la organización dispara un proceso de adaptación en las rutinas organizacionales (March y Simon, 1958), los seres humanos dentro de la organización ofrecen siempre algún tipo de resistencia al cambio y tratan de seguir haciendo las cosas en las formas a las que están acostumbrados, a este

fenómeno los especialistas le llaman inercia organizacional (March y Olsen, 1997). En la medida en que la propuesta de cambio sea cercana a las rutinas existentes será más fácil la adaptación a las nuevas normas y procedimientos. Si se plantean cambios radicales, complejos y a ser implementados en poco tiempo, lo más probable es que la organización se adapte simulando cumplir, pero sin hacerlo efectivamente.

La segunda dimensión la podemos llamar cultural. Toda organización tiene una cultura particular que es el resultado de la interacción por largo tiempo del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera (Powell y DiMaggio, 1991). La cultura determina la forma en la que la organización percibe el mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades. En esta dimensión, cambio organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el

comportamiento de los individuos en la organización. Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observan comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comporta-

INCORPORAR LA TRANSPARENCIA COMO UN NUEVO VALOR A LA CULTURA DE LA ORGANIZACIÓN SIGNIFICA QUE LOS INDIVIDUOS OBSERVAN COMPORTAMIENTOS ACORDES CON LA TRANSPARENCIA, NO POR SER ELLA UN MANDATO ADMINISTRATIVO, SINO POR SEGUIR UN PRINCIPIO DE COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL.

miento institucional que los miembros de la organización obedecen ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo. Mientras que en la dimensión racional los cambios son una respuesta inmediata a las modificaciones en normas y procedimientos, en esta dimensión la velocidad del cambio es más lenta y trabajosa. Sin embargo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.

¿Es posible generar una cultura de la transparencia en las organizaciones públicas? Sí, con paciencia. Las organizaciones cambian lentamente, pero sí es posible dirigir y encauzar sus cambios. A diferencia de los cambios técnicos, los cambios culturales son lentos y poco predecibles (Vergara, 1997). Podemos cambiar los manuales de

operación de la organización e introducir en ellos normas y reglas para el manejo de la transparencia, las nuevas reglas pueden ser vistas desde una molestia y distracción del trabajo sustantivo hasta como una amenaza para algunos individuos privilegiados; en todo caso, no es difícil que las nuevas reglas terminen siendo deformadas y la organización simule la transparencia o sea transparente a medias. Para evitar esta situación –que es común en toda reforma institucional– es necesario incorporar la transparencia como un valor de la cultura organizacional. No existe una tecnología propiamente dicha que nos indique cómo construir un nuevo valor en la cultura organizacional, este es un proceso que dependerá de las características de cada organización, sin embargo, en términos generales, sí existen algunas estrategias que podemos señalar como necesarias o convenientes:

1) Todo cambio cultural necesita de liderazgo. Los líderes de la organización tienen una posición

simbólica que debe aprovecharse para impulsar los nuevos valores. Los directivos de la organización deben mostrarse convencidos del proceso de cambio y apoyarlo en todo momento. Ellos deben ser los primeros en obedecer los nuevos lineamientos y deben preocuparse de que sus subordinados lo noten.

- 2) Debe generarse un sentimiento de equidad alrededor de las nuevas reglas. La dirección de la organización debe preocuparse por mostrar a todo el personal que las nuevas reglas del juego son de beneficio para todos y que todos deben acatarlas por igual. En el caso de la transparencia se debe enfatizar que compartir información dentro y fuera de la organización facilita la interacción con la sociedad, impulsa la colaboración y el trabajo en equipo y mejora los resultados de la organización en su conjunto.
- 3) La preocupación por promover la transparencia debe permanecer

en la agenda de la dirección durante largo tiempo hasta obtener resultados. La cultura de la organización descansa en un conjunto de rutinas, de procedimientos que los individuos realizan de manera automática y a los que están acostumbrados. Modificarlos toma tiempo, por lo que la dirección de la organización debe estar dispuesta a insistir repetidamente en el tema.

¿Qué podemos concluir de esta sección? Primero, las asimetrías de información son uno de los problemas organizacionales más importantes, ya que facilitan que los individuos sigan intereses propios en lugar de trabajar por los de la organización. Segundo, sabemos que las asimetrías de información se reducen en la medida que la información es compartida por todos y la transparencia consiste precisamente en hacer del dominio público lo que anteriormente era información reservada a unos cuantos. La transparencia, por lo tanto, es un facilita-

dor del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento de los intereses y objetivos de la organización. Si además entendemos toda organización como un espacio colectivo y sus objetivos como una representación del interés general de la colectividad, podemos afirmar que la transparencia es un mecanismo que ayuda a que los arreglos colectivos se respeten y a que todos trabajen por el bien común.

LA TRANSPARENCIA, ES UN FACILITADOR DEL FUNCIONAMIENTO ORGANIZACIONAL PORQUE REDUCE LAS PROBABILIDADES DE QUE ALGUNOS ACTORES ORGANIZACIONALES DESVÍEN SU COMPOR-TAMIENTO DE LOS INTERESES Y OBJETIVOS DE LA ORGANIZACIÓN, ES UN MECANISMO QUE AYUDA A QUE LOS ARREGLOS COLECTIVOS SE RESPETEN Y A QUE TODOS TRABAJEN POR EL BIEN COMÚN.